

El derecho a la alimentación y la pérdida de la soberanía alimentaria

Diego Segovia
BASE Investigaciones Sociales

La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental¹.

¹ Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba. 2001.

INTRODUCCIÓN

Si bien los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, la satisfacción del derecho a la alimentación es uno de los requisitos básicos para el goce de otros derechos. Una persona que no recibe una alimentación adecuada, no podrá ejercer otros derechos como la salud, el trabajo, la educación, la vivienda, etc. Es por ello fundamental que las políticas que tienen como objetivo el desarrollo humano y sostenible, y la defensa integral de los derechos humanos, consideren en profundidad la soberanía alimentaria.

En este informe se abordará las siguientes cuestiones referentes al derecho a la alimentación: a) definición del derecho a la alimentación; b) situación alimentaria del Paraguay; c) acciones del Estado tendientes a la consecución de la seguridad y soberanía alimentarias; d) las violaciones del derecho a la alimentación identificadas; e) las acciones de la sociedad civil para paliar las deficiencias del Estado en materia de alimentación; y f) las recomendaciones al Estado para mejorar la situación alimentaria nacional.

El derecho a la alimentación adecuada: el acceso, la adecuación y la estabilidad

La Observación General N° 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *“el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*².

De esta definición se desprenden las partes fundamentales del derecho a la alimentación:

- adecuación: la ingesta de alimentos debe ser adecuada en cantidad y en calidad, es decir debe proporcionar a cada persona, según sus necesidades físicas, calóricas, proteínas, grasas y micronutrientes suficientes para el crecimiento físico y mental, y el desarrollo de las actividades cotidianas, y al mismo tiempo deben estar ausentes todo tipo de sustancias nocivas para el organismo. La alimentación tiene que ser también adecuada en cuanto a las normas culturales de un pueblo;
- acceso físico y económico: el Estado no sólo debe garantizar la disponibilidad de alimentos adecuados para sus ciudadanos, sino

² Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), 1999.

que, y por sobre todo, garantizar el acceso a los mismos mediante la intervención del mercado alimentario e inmobiliario, y mediante un sistema de seguridad social; y

- en todo momento: el suministro de alimentos debe ser estable no sólo para las generaciones presentes sino también para las futuras. El Estado debe pues salvaguardar la sostenibilidad del sistema alimentario³.

Todas estas garantías deben ser ofrecidas por el Estado sin discriminación alguna.

LA SITUACIÓN ALIMENTARIA DEL PARAGUAY

A continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación alimentaria del Paraguay. Se tendrá en cuenta, por un lado, los indicadores que respectan a la situación nutricional y, por otro, los aspectos más significativos del sistema alimentario.

La situación nutricional: desnutrición, carencia de micronutrientes y obesidad

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 indica que el 14% de la población paraguaya es desnutrida. También se ha reportado que el 9% de los niños nace con peso inferior al normal (menos de 2.500 gr.). Esto mantiene alejado a Paraguay de la consecución de uno de los Objetivos del Milenio, establecido ya en la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma en 1996: reducir el hambre a la mitad para el año 2015.

Otros problemas nutricionales en Paraguay son:

- la carencia de hierro y el alto índice de mujeres y niños con anemia ferropénica;
- la carencia de yodo y la elevada prevalencia de bocio endémico; y
- la carencia de flúor y los problemas bucodentales.

Los casos de enfermedades o problemas nutricionales son siempre proporcionalmente mayores en áreas rurales que en urbanas y tienen mayor incidencia en mujeres, niños e indígenas.

Un problema muy relacionado con el consumo de alimentos inadecuados es la obesidad. En una encuesta realizada en el año 2000 se encontró que el 12% de niños tiene sobrepeso y el 12% con obesidad

³ El sistema alimentario son todos los procesos por los cuales pasan los alimentos desde la provisión de insumos y la producción hasta el consumo.

en el área metropolitana marginal de Asunción⁴. Datos más recientes señalan que el 30% de los paraguayos mayores de 20 años, sin importar la clase social, padece obesidad. En el estudio presentado por el diario Última Hora⁵ se asegura que existe una fuerte relación entre la obesidad y el consumo de “comidas chatarra”. Los efectos de la obesidad en la salud física y mental son importantes, entre ellos: diabetes, colesterol, hipertensión, gota, artrosis, mareos, decaimiento, somnolencia, pérdida de la memoria, fatiga, etc.

SITUACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Aumenta la disponibilidad, disminuyen la soberanía y la calidad

Si bien la disponibilidad de alimentos en Paraguay supera las necesidades alimentarias de la población, la calidad de los alimentos disponibles no está garantizada. En varias localidades se ha constatado la aplicación excesiva de potentes herbicidas, insecticidas, funguicidas y otros tipos de tóxicos, de los cuales no pocos pertenecen a la “doceña sucia” o agrotóxicos de franja roja. Los riesgos de estos productos sobre la salud humana son ampliamente conocidos. En el caso del ganado bovino y menor, el uso de algunos antiparasitarios, vacunas y hormonas también puede resultar nocivo para la salud humana. Ante esta situación, el Estado sigue ignorando la urgente necesidad de realizar controles ambientales, fitosanitarios y bromatológicos, hecho que pone en riesgo la salud de todos los ciudadanos y ciudadanas.

La salubridad de alimentos procesados disponibles tampoco está garantizada. La difícil situación económica de la población en general ha incidido en la proliferación de puestos de expendio de alimentos en la vía pública en las áreas urbanas. Otro tanto ocurre en áreas rurales, en las que se da aglomeración de personas (en torno a silos, desmotadoras, ingenios azucareros y otros). En estos lugares no existe, en la práctica, control alguno de las autoridades sanitarias sobre las condiciones de venta de los alimentos procesados. Estos productos son cocinados con cualquier tipo de insumos e ingredientes, quedan expuestos a la intemperie y a la polución del ambiente (muy alta por tratarse de la vía pública) y son manipulados sin consideración alguna a mínimas normas de higiene. Otro tanto ocurre con las frutas y hortalizas comercializadas por ambulantes en semáforos y puestos

⁴ Sisvan. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Citado en: INAN. “Situación de la alimentación y nutrición del Paraguay”. Asunción, 2000, pág. 22.

⁵ Diario Última Hora, 20 de agosto de 2005, pág. 34.

callejeros. A esto debe agregarse la sobreoferta de comida chatarra en la mayoría de los puestos de venta de alimentos procesados.

Considerando los mecanismos mediante los cuales se hacen disponibles los alimentos, se observa una disminución de la soberanía alimentaria. En el último año se ha continuado agravando la situación campesina por causa de la expansión de los monocultivos de renta de gran escala, especialmente los de soja. Estas plantaciones dejan cada vez menos terreno a las fincas familiares, en las que se practica una agricultura diversificada y cuyos productos se dividen entre el autoconsumo y la comercialización de los excedentes. Esto significa una reducción de la disponibilidad de alimentos en cuanto a diversidad y, en consecuencia, una mayor dependencia de los mercados internacionales.

La decreciente capacidad de acceder a la alimentación adecuada

No obstante la suficiente disponibilidad, existen sectores más vulnerables a problemas de seguridad alimentaria, ya que no pueden acceder a alimentos adecuados a través del mercado ni a través de la producción por problemas estructurales de empleo y tierras. Esto es, en parte, representado por el elevado coeficiente Gini (57%) de la distribución del ingreso a nivel nacional. A nivel alimentario el coeficiente Gini se mantiene alto (15%) en relación con otros países⁶.

La capacidad de acceder a la alimentación adecuada ha continuado su tendencia decreciente en el 2005. A principios de noviembre la inflación acumulada superó las previsiones del Banco Central, alcanzando el 8,6%⁷. Los precios de algunos bienes de la canasta básica, sin embargo, han aumentado hasta en 46%⁸. Esto representa una fuerte caída de los salarios reales y de la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada. Las consecuencias se demuestran en un estudio publicado por el diario La Nación⁹. La investigación asegura que el 75% de los residentes del Gran Asunción ha tenido que reducir el consumo de alimentos debido a los constantes aumentos de precios y que la gran mayoría de la población opta por consumir alimentos de menor calidad para ajustarse a las restricciones presupuestarias.

En el campo, la inversión extranjera no produce los beneficios esperados, ya que priva a los campesinos de la posesión de tierras cultivables y no genera puestos de trabajo que puedan absorber su mano de obra. Como resultado, campesinos e indígenas no pueden obtener

⁶ Faostat. Última versión disponible el 4 de noviembre de 2005.

⁷ Diario Última Hora, 2 de noviembre de 2005, pág. 3.

⁸ Diario La Nación, 31 de octubre de 2005, Suplemento Negocios.

⁹ Diario La Nación, 6 de noviembre de 2005, págs. 1-3.

alimentos ni de la propia chacra ni a través del mercado debido a la escasez cada vez mayor de tierras y empleos. Los datos demuestran una clara relación entre la tasa de expansión de la soja y la incidencia en pobreza extrema¹⁰: el coeficiente de correlación Rho de Spearman, que mide la dependencia entre dos variables, ha dado un valor de 0.500 (considérese que el coeficiente va de -1 para una relación nula a +1 para una relación perfecta). Asimismo, entre 1995 y 1999 el coeficiente Gini de concentración pasó de 0,56 a 0,66 en las áreas rurales de expansión sojera¹¹.

Acciones del Estado: se pretende combatir la desnutrición con medio litro de leche diario por cada 17 personas desnutridas

En Paraguay no existe una política alimentaria. Sólo y en algunos casos hubo algunos programas de asistencia directa, vinculados normalmente a situaciones de catástrofes climáticas (sequías, inundaciones, tormentas, etc.), y leyes que han respondido a problemas nutricionales específicos de la población. Tampoco existe un sistema de vigilancia nutricional que permita monitorear la situación, medir daños o predecir tendencias que permitan diseñar políticas públicas para restablecer ese derecho conculcado¹².

Entre las leyes más importantes hoy vigentes en campo alimentario podemos mencionar las siguientes:

- Ley N° 1.793/2001 "Que define el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las escuelas", que consiste en: a) provisión de leche natural o enriquecida; y b) provisión de un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas "A" y "D", hierro y yodo, u otro alimento que complemente las necesidades nutritivas diarias del escolar;
- Ley N° 1.478/99 "De comercialización de sucedáneos de la leche materna", que garantiza la nutrición segura y eficiente a los lactantes mediante la regulación de la comercialización de los alimentos infantiles, incluyendo los sucedáneos de la leche materna;
- Ley N° 836/80 "Que establece las disposiciones generales sobre la producción, la distribución, la preparación, el comercio y el consumo de los alimentos". El contenido de esta ley se amplía por el Decreto N° 1.635/99 mediante el cual se declara obligato-

¹⁰ Por definición, la línea de pobreza extrema fija el nivel de ingresos por debajo del cual la persona no puede acceder a una canasta básica de alimentos.

¹¹ Fogel, Ramón y Riquelme, Marcial (comp.). "Enclave sojero". Asunción, 2005, págs. 37-39.

¹² Aguirre, Patricia. "Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis". Buenos Aires, 2004, pág. 69.

rio el Registro Sanitario de los productos alimenticios, bebidas y aditivos destinados al consumo humano;

- Ley Nº 808/95 "Que declara obligatorio el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio nacional";
- Ley Nº 1.334/98, en la que se presentan los derechos básicos del consumidor;
- Decreto Nº 2.0830/98 "Que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comerciada en el país) con hierro y vitaminas"; y
- Decreto Nº 3.597/99 "Que reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario y establece que toda la sal importada para consumo humano, animal e industrial alimenticio deberá estar yodada".

El Código Penal prevé penas privativas de libertad o multa para aquellos que comercialicen alimentos nocivos.

El proyecto más importante que encara directamente la problemática nutricional del país es el Programa Nacional de Asistencia Nutricional (Proan), a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). El Presupuesto General de Gastos de la Nación ha asignado a dicho proyecto la suma de 17.000 millones de guaraníes (US\$ 3 millones aproximadamente) para el año 2005. Estos recursos serían complementados con fondos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Se prevé que los recursos puedan beneficiar a 10.000 niños y niñas de menos de 5 años con desnutrición global (del total de 35.000), a 15.000 de menos de 5 años en riesgo de desnutrición (del total de 140.000) y a 10.000 mujeres embarazadas desnutridas (del total de 45.000)¹³.

Observamos pues que las metas de este proyecto son bastante modestas, ya que se pretende dar asistencia a unas 35.000 personas con problemas de desnutrición, de las casi 800.000 que actualmente hay en el país, lo cual representa menos del 5%. A esto se suma el hecho que se pretende reducir el monto destinado al combate contra la desnutrición de 17.000 millones de guaraníes en 2005 a 15.000 millones de guaraníes en 2006. A la fecha el presupuesto no ha sido aprobado pero, aún considerando el presupuesto asignado en 2005, se observa que la inversión del Estado alcanza poco más de 1.300 guaraníes por día por una de cada 17 personas desnutridas. ¡Esto equivale a poco más de medio litro de leche por día para 17 personas!

Al mismo tiempo, el gobierno sigue adoptando políticas neoliberales expresadas en la desregulación de precios y aranceles, en la caída de

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). "Ejecución del gasto social del año 2004 y perspectivas para el 2005". Asunción, 2005.

la inversión social y el gasto público. La política impositiva también afecta los precios de los alimentos con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La política de empleo ha tendido a la desregulación del mercado de trabajo y hay una total falta de asistencia a desocupados, los contratos de trabajo se tercerizan y existe una profunda crisis en los fondos provisionales, lo que afecta de manera directa a las personas de edad avanzada.

Todo esto ha dejado a merced de la mano invisible y todopoderosa del mercado la regulación del acceso a los alimentos para la población urbana y la regulación del acceso a la tierra (y por ende de la producción de alimentos) para la población rural.

VIOLACIONES IDENTIFICADAS

En general para la población paraguaya

- El 14% de la población sufre de desnutrición, mientras en el país existe disponibilidad suficiente de alimentos y el 9,1% de los niños nace con un peso inferior a lo normal, hecho que refleja la mala alimentación de las madres.

Estos hechos constituyen una violación del derecho a la alimentación ya que el Estado no garantiza el acceso a la alimentación adecuada a casi 800.000 personas y tampoco se intenta seriamente hacerlo ya que es irrisoria la inversión de US\$ 0,23 diarios por una de cada 17 personas desnutridas del país.

- El modelo de producción sojera está concentrando en pocas manos las tierras cultivables del país y expulsando a agricultores e indígenas del campo, para quienes se hace imposible continuar con la producción de alimentos para la propia subsistencia.

Este hecho representa una violación del derecho a la alimentación ya que el Estado no adopta ninguna medida para fortalecer el arraigo campesino en condiciones de vida dignas y los mismos son expulsados de sus tierras y sometidos a la dependencia del mercado para la obtención de alimentos en los suburbios marginales de algún centro urbano. Al mismo tiempo, los modos culturales de obtención y consumo de alimentos de los indígenas corren el riesgo de ser exterminados por el asedio de la agricultura de gran escala, que aniquila los recursos naturales –fuente principal de alimentos para los indígenas– en calidad, cantidad y diversidad, y restringe cada vez más las fronteras de las tierras que quedan en posesión de sus patronos ancestrales.

- La expansión del monocultivo deteriora el ambiente, contamina cursos de agua, animales y poblaciones humanas. El deterioro

de los recursos naturales pone en riesgo la sostenibilidad del sistema productivo y, por tanto, la disponibilidad alimentaria. La contaminación de las fuentes de agua y demás recursos naturales pone también en riesgo la inocuidad de los alimentos.

- Los controles ambientales, bromatológicos y sanitarios por parte del Estado son prácticamente inexistentes, hecho que indica una violación de la garantía de inocuidad de los alimentos y de la Ley N° 836/80 del Código Sanitario.
- Muchas personas paraguayas han tenido que disminuir el consumo de alimentos en cantidad y calidad debido a la fuerte caída del salario real. En este caso el Estado no garantiza, más allá de las condiciones de mercado, la estabilidad del acceso a la alimentación.
- La contaminación genética ocasionada por los transgénicos niega a los campesinos la posibilidad de obtener las propias semillas, hecho que representa una grave amenaza para acceso a una alimentación adecuada.
- Los más afectados por la inseguridad alimentaria son los pobladores de áreas rurales, y entre ellos los niños, mujeres e indígenas, lo que representa una violación del principio de no discriminación establecido en todos los instrumentos legales internacionales y en la propia Constitución Nacional.
- Muchos docentes y padres de familia pertenecientes a distintas comunidades campesinas aseguran que el complemento nutricional escolar no llega o lo hace en cantidades insuficientes a sus escuelas. Esto constituye una violación de la Ley N° 1.793/2001.
- No existe una regulación en cuanto a la producción ni al etiquetado de alimentos transgénicos. La inocuidad de los mismos en el organismo humano actualmente es discutida en muchos centros académicos. Además, la contaminación genética en variedades vegetales autóctonas¹⁴ y la contaminación causada por el uso de potentes herbicidas amenazan el equilibrio natural del ecosistema y la soberanía alimentaria.

LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

El drama que viven las comunidades indígenas en cuanto a la alimentación parecería ser el más grave al que se enfrentan los habitantes del territorio nacional. Las muertes por desnutrición de niños y niñas

¹⁴ Greenpeace y la Gene Watch UK han creado un registro de casos de contaminación genética de plantaciones autóctonas. El mismo está disponible en:

en estas comunidades son frecuentes. En 2005 los medios de prensa reportaron al menos ocho casos de muerte por desnutrición de niños indígenas¹⁵. Cabe aclarar que fueron circunstancias particulares las que trajeron a conocimiento de la opinión pública estos casos. Sin embargo, se presume que son muchos más los casos reales. Los estudios realizados por el doctor Ovidio Rolón en “25 Leguas” señalan que el 80% de los niños indígenas tiene desnutrición crónica.

Esto representa la más grave violación del derecho a la alimentación ya que repercute directamente sobre el más fundamental derecho a la vida establecido en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Frente a las violaciones mencionadas, varios actores civiles han entrado en acción para cubrir algunas falencias del sistema alimentario nacional. Entre ellos:

- **Pastoral del Niño:** trabaja desde hace 10 años con programas para la erradicación de la desnutrición en niños. El proyecto tiene como objetivo detectar el 90% o más de casos de niños o niñas con desnutrición y tratarlos oportunamente. Se calcula que actualmente la asistencia alimentaria alcanza a 9.630 niños de 81 distritos pobres del país. El trabajo de la Pastoral del Niño es, en algunos casos, complementado por el MSPyBS;
- **Banco de Alimentos:** esta organización no gubernamental funciona como puente entre la oferta alimentaria que no ha encontrado demanda efectiva en el mercado y la demanda agregada que no ha podido acceder a los alimentos bajo las condiciones del mercado. En el año 2004 se calcula que han recogido siete toneladas de alimentos y las han distribuido entre varias instituciones de beneficencia;
- **Proyecto de ley para la regulación del uso de agrotóxicos:** varias organizaciones civiles están trabajando en la elaboración de un proyecto de ley que regula la utilización de agrotóxicos para prevenir la contaminación del suelo, el agua, las poblaciones rurales y los productos agrícolas. De ser aprobado este proyecto de ley se daría un paso fundamental para asegurar la disponibilidad alimentaria adecuada mediante la protección de los recursos naturales y la regulación de los niveles permitidos de residuos químicos en los alimentos;

<http://www.gmcontaminationregister.org/>última versión disponible el 28/11/2005.

¹⁵ *Diario La Nación*, 10 de agosto de 2005, pág. 42, y 18 de setiembre de 2005, pág. 46; *Diario Última Hora*, 27 de octubre de 2005, pág. 27.

- **Campaña Nacional por la Reforma Agraria Integral:** la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Mcnoc) está realizando una campaña por la reforma agraria, en la que adquiere particular importancia la redistribución de tierras, requisito fundamental para impulsar la diversificación de la producción agrícola y el avance progresivo hacia la soberanía alimentaria.

RECOMENDACIONES

Todos los programas, tanto los estatales como los de la sociedad civil, se ocupan de paliar los efectos últimos de un sistema alimentario que es incapaz de satisfacer el derecho a la alimentación de cada ciudadano/a. No es pues factible que los mismos den solución permanente a los problemas estructurales del sistema. Es entonces imperiosa la necesidad de elaborar una política que considere seriamente la seguridad y soberanía alimentarias desde un enfoque estructural del problema. Para ello se recomienda al Estado paraguayo:

- estimular la creación de pequeñas y medianas empresas agrícolas que puedan dar sustento a todas las familias campesinas mediante la aplicación de una reforma agraria integral que incluya la redistribución de tierras, un plan de desarrollo agropecuario con créditos agrícolas y la mejora de las condiciones de vida en el campo (creación de escuelas, centros de salud, cobertura sanitaria, etc.);
- considerar que la dependencia alimentaria significa a la larga dependencia política, económica y cultural y es necesario luchar por la conquista de la soberanía alimentaria mediante el fomento de la diversificación de la producción alimentaria para el autoconsumo y el mercado interno;
- asegurar la calidad de los alimentos disponibles y la sostenibilidad del sistema mediante la creación de rígidas normas que regulen la producción (uso de agrotóxicos, antiparasitarios, etc.) y las demás etapas de la cadena alimentaria (procesamiento, manipuleo, expendio, etc.), y hacer intensos controles del cumplimiento de las mismas;
- disminuir la dependencia de los combustibles fósiles mediante la creación de sistemas de producción y transporte que utilicen fuentes de energía alternativa, y mediante el fomento de microsistemas alimentarios locales; y
- adoptar una política redistributiva y otras medidas necesarias que aseguren la igualdad en el acceso a la alimentación adecuada,